VII kadencja

KANCELARIA SEJMU
Biuro Komisji Sejmowych

PEŁNY ZAPIS PRZEBIEGU POSIEDZENIA

- **Komisji do Spraw Kontroli Państwowej (nr 30)**
- **Komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej (nr 74)**

z dnia 30 sierpnia 2012 r.

Pełny zapis przebiegu posiedzenia

Komisji do Spraw Kontroli Państwowej (nr 30)

Komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej (nr 74)

30 sierpnia 2012 r.

Komisje: do Spraw Kontroli Państwowej oraz Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej, obradujące pod przewodnictwem posła **Mariusza Błaszczaka (PiS)**, przewodniczącego Komisji do Spraw Kontroli Państwowej, rozpatrzyły:

– Sprawozdanie z działalności regionalnych izb obrachunkowych i wykonania budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego w 2011 r.

W posiedzeniu udział wzięli: **Ryszard Paweł Krawczyk** przewodniczący Krajowej Rady Regionalnych Izb Obrachunkowych wraz ze współpracownikami, **Marek Naglewski** zastępca dyrektora Departamentu Administracji Publicznej w Ministerstwie Administracji i Cyfryzacji oraz **Dariusz Zielecki** wicedyrektor Departamentu Administracji Publicznej Najwyższej Izby Kontroli.

W posiedzeniu udział wzięli pracownicy Kancelarii Sejmu: **Sławomir Jakubczak, Dariusz Myrcha, Tadeusz Cieśluk** – z sekretariatów Komisji w Biurze Komisji Sejmowych.

Przewodniczący poseł Mariusz Błaszczak (PiS):

Otwieram posiedzenie Komisji. Witam bardzo serdecznie na posiedzeniu połączonych Komisji do Spraw Kontroli Państwowej oraz Komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej. Witam serdecznie państwa posłów, witam naszych gości, witam przewodniczącego Krajowej Rady Regionalnych Izb Obrachunkowych pana Ryszarda Krawczyka, witam serdecznie przedstawicieli Ministerstwa Administracji i Cyfryzacji, przedstawicieli Najwyższej Izby Kontroli oraz Związku Powiatów Polskich. Stwierdzam kworum. Porządek dzienny przewiduje rozpatrzenie sprawozdania z działalności regionalnych izb obrachunkowych i wykonanie budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego w 2011 roku. Czy państwo mają jakieś uwagi do porządku dziennego? Nie widzę. Uznaję, że porządek obrad został przyjęty. Informuję, że marszałek Sejmu skierowała sprawozdanie z działalności regionalnych izb obrachunkowych i wykonania budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego w 2011 roku do obu komisji w celu ich rozpatrzenia.

Proszę o zabranie głosu przewodniczącego Krajowej Rady Regionalnych Izb Obrachunkowych pana Ryszarda Krawczyka.

Przewodniczący Krajowej Rady Regionalnych Izb Obrachunkowych Ryszard Paweł Krawczyk:

Dziękuję bardzo. Szanowni państwo przewodniczący, szanowni państwo! Krajowa Rada Regionalnych Izb Obrachunkowych zgodnie z wymogiem ustawowym, w przypisanym terminie, a więc przed 30 czerwca obecnego roku, przedstawiła państwu sprawozdanie z działalności regionalnych izb obrachunkowych oraz sprawozdanie dotyczące sytuacji finansowej jednostek samorządu terytorialnego.

Może zacznę od problematyki regionalnych izb obrachunkowych, by potem przejść do problematyki finansowej związanej z funkcjonowaniem samorządu terytorialnego. Jeżeli chodzi o izby obrachunkowe, to izby w roku 2011 osiągnęły dochody na poziomie 3.073.416 zł. Planowano te dochody w wysokości 2.477.000 zł. Mamy do czynienia ze wzrostem dochodów aż o 436 %, co jest sytuacją dość wyjątkową, ale wiązało się to,

w momencie kiedy planowaliśmy te dochody, z brakiem decyzji dotyczącej zasad funkcjonowania szkoleń w regionalnych izbach obrachunkowych i nie można było tych dochodów zaplanować w stopniu bardziej prawdopodobnym.

Jeżeli chodzi o wydatki, to zamknęły się one kwotą 104.800.833 zł. Dynamika wydatków w ujęciu nominalnym to 100,2 %, rzeczywiście było 100,1 %, w ujęciu realnym niestety było już gorzej, ponieważ wynosiło to 97,8 %, a odejmując kwoty, jakie uzyskaliśmy na szkolenia, wydatki to 95,8 % w ujęciu realnym. Wydatki na wynagrodzenia to 68,2 % ogółu wydatków i one są niższe o 1 % w stosunku do roku 2010, pochodne 11,1 % ogółu wydatków. Podróże służbowe 2,5 % i tutaj chcę zauważyć, że w roku 2010 było to 3 % naszych wydatków. Podróże służbowe są przede wszystkim związane z wykonywaniem funkcji kontrolnej regionalnych izb obrachunkowych. Związane są z zapłatami za delegacje inspektorom i kontrolerom. Jeżeli chodzi o szkolenia, to było to 0,5 % ogółu wydatków, dokładnie 490 tys. zł, co prawdę mówiąc było kwotą symboliczną przy potrzebach, jakie istnieją wśród regionalnych izb obrachunkowych.

Zatrudnienie i płace. W 2011 roku w regionalnych izbach obrachunkowych pracowało 1295 pracowników. Spośród tej liczby pracowników 66,9 % to byli pracownicy wydziałów kontroli i wydziałów analiz. W 2011 roku odeszło z pracy 88 pracowników, w 2010 dla porównania – 70, w 2009 roku – 107. Chcę podkreślić, że spośród osób, które odchodzą z pracy w regionalnych izbach obrachunkowych 75 % to inspektorzy wydziału kontroli oraz specjaliści z wydziału analiz, a więc pracownicy szczególnie istotni dla funkcjonowania regionalnych izb obrachunkowych i dla wykonywania naszych funkcji kontrolnych i informacyjnych, jak również nadzorczych. Taka fluktuacja kadr oznacza, że regionalne izby obrachunkowe nie mogą co roku wykorzystać swojego potencjału kontrolnego w 100 %, ponieważ w dużych izbach w przedziale czteroletnim fluktuacja kadry inspektorskiej osiągnęła poziom ponad 70 %, niechlubni rekordziści to 104 %, co oznacza, że akurat w przypadku jednej izby, to izba kielecka, w ciągu czterech lat wymieniło się więcej niż 100 % pracowników. Proces przygotowania pracownika wydziału kontroli do pójścia na pierwszą kontrolę trwa około dwa lata, co oznacza, że możemy tak naprawdę dysponować około 60 % pracowników podczas wykonywania funkcji kontrolnych. Tutaj od razu chcę przypomnieć, że te funkcje kontrolne związane są z obowiązkiem prowadzenia co cztery lata kontroli kompleksowej jednostek gospodarki finansowej, jednostek samorządu terytorialnego.

Płace w roku 2011 w izbach średnio wynosiły 4253 zł. Bez nagród i odpraw była to kwota 3896 zł. Średnia w wydziałach kontroli wynosiła 3854 zł, w wydziałach analiz – 3283 zł. Dla porównania mógłbym powiedzieć, że w NIK w roku 2011 średnia płaca wynosiła 9414 zł i to może nie wydaje się specjalnie szokujące, chciałbym jednak zauważyć, że młodzi inspektorzy kontroli, którzy rozpoczynają u nas pracę, otrzymują wynagrodzenie na ogół na poziomie 2100−2200 zł. W dwóch izbach, w dużych izbach, gdzie prezesi absolutnie nie mogą sobie pozwolić na taką kwotę, są to wynagrodzenia rzędu 2500 zł. Niestety, dla porównania powiem, że w chwili obecnej wynagrodzenie sprzątaczki w jednostce samorządu terytorialnego oscyluje między kwotą 1800 zł a 2500 zł, a więc mniej więcej również tak wygląda wynagrodzenie młodych inspektorów kontroli, którzy chcieliby związać swoją karierę zawodową z regionalnymi izbami obrachunkowymi, ale coraz częściej po upływie trzech lat ci ludzie od nas odchodzą do pracy w samorządzie.

Regionalne izby obrachunkowe co do zasady wynikającej z ustawy funkcjonują na trzech płaszczyznach, a więc prowadzą działalność nadzorczą, prowadzą działalność kontrolną i prowadzą działalność informacyjno-szkoleniową. Poza ustawą w znacznym stopniu, w coraz większym stopniu, wspomagają Ministerstwo Finansów i wykonują pewne funkcje, które, wydaje mi się, wykonywał kiedyś Główny Urząd Statystyczny, a więc to jest jakby czwarta płaszczyzna, na której izby również się realizują.

Jeżeli chodzi o działalność nadzorczą, to w roku 2011 zbadano 163.766 uchwał i zarządzeń, w tym 20.330 po raz pierwszy uchwał dotyczących tak zwanych wieloletnich prognoz finansowych. Jeżeli chodzi o strukturę badanych przez nas uchwał, to najwięcej było uchwał dotyczących podatków i opłat lokalnych. Zdecydowanie mniej w ubiegłym roku, o ponad 80 %, było uchwał dotyczących procedury uchwalania budżetu. Wygląda

na to, że jednostki samorządu terytorialnego takie uchwały podjęły i tych uchwał nie zmieniają. Natomiast obserwujemy wzrost liczby uchwał dotyczących emisji obligacji, wzrost nastąpił o 11,7 %, oraz wzrost liczby uchwał dotyczących pożyczek i kredytów długoterminowych o 17, 7 %. Jakie najczęściej uchwały są przez nas kwestionowane? Uchwały dotyczące budżetu, przy czym nie zmian w budżecie, ale uchwalania budżetu, oraz uchwały, które swoją podstawę prawną mają w art. 90 ustawy o systemie oświaty. Wydaje nam się, tak wynika zresztą z naszej praktyki nadzorczej, że w chwili obecnej te dwa akty, a więc ustawa o finansach publicznych i ustawa o systemie oświaty przede wszystkim w art. 90, który składa się z kilkunastu ustępów, są chyba najsłabsze, jeżeli chodzi o polski system prawny. Analizując ponad 163.000 uchwał izby stwierdziły 5877 naruszeń prawa. To jest 3,6 % w stosunku do ilości uchwał zbadanych i muszę powiedzieć, że niestety w roku poprzednim odnotowaliśmy wzrost o 0,5 %, jeżeli chodzi o stwierdzenie naruszeń obowiązującego prawa. Natomiast jeżeli chodzi o stwierdzenie naruszeń obowiązującego prawa w przypadku uchwał budżetowych, wskaźnik wyniósł 16,1 %, przy uchwałach zmieniających 1,8 %. Z perspektywy czasu mogę powiedzieć, że zauważyliśmy, i to jest tendencja widoczna, iż w sytuacji kiedy system prawa jest niestabilny, a jeżeli chodzi o ustawę o finansach publicznych, to raczej tej stabilności nie ma, że liczba uchwał, które kwestionujemy w ciągu roku, wzrasta między 0,5 a 1,5 %. W roku poprzednim izby zbadały również 2930 uchwał w sprawie absolutoriów. Z tych uchwał 15 dotyczyło nieudzielenia absolutorium , spośród nich w sześciu przypadkach izby stwierdziły naruszenie prawa.

W roku poprzednim izby dokonały pięciu ustaleń zastępczych w dwóch gminach i trzech związkach międzygminnych. Mówię tutaj o ustaleniach zastępczych dotyczących całego budżetu, ponieważ ustaleń zastępczych dotyczących części budżetu, kiedy to organ stanowiący nie raczy zmienić kwestionowanej przez izbę uchwały, było oczywiście więcej.

W roku poprzednim jednostki samorządu terytorialnego złożyły 36 skarg na rozstrzygnięcia nadzorcze regionalnych izb obrachunkowych, natomiast regionalne izby obrachunkowe złożyły tych skarg siedem.

Kolejna płaszczyzna funkcjonowania regionalnych izb obrachunkowych to działalność opiniodawcza. Izby przygotowały i wydały 27.791 opinii. To było o 4694, a więc 20,3 % więcej niż w 2010 roku, 22.244 opinii pozytywnych, a więc 80 %, 5217 opinii pozytywnych z uwagami, to było 18,8 %, oraz 330 opinii negatywnych, to było 1,2 %. Chcę zwrócić uwagę na to, że liczba opinii negatywnych niestety wzrosła prawie dwukrotnie, w roku 2010 negatywnych opinii było 178. Opinie negatywne najczęściej dotyczą uchwał dotyczących zaciągania kredytów i pożyczek. Spośród tych 330 negatywnych opinii jednostki samorządu terytorialnego złożyły w 17 przypadkach odwołania do kolegiów.

Kolejna płaszczyzna działania izb to kontrole. Zakres kontroli kompleksowych, o których już wspominałem, wynika z uchwały Krajowej Rady Regionalnych Izb Obrachunkowych z 2011 roku. Łącznie regionalne izby obrachunkowe w roku poprzednim przeprowadziły 1387 kontroli, co przekładając na budżet zadaniowy, wykonaliśmy to zadanie w 118 % w stosunku do założonego planu. Spośród 1387 kontroli 702 kontrole to były kontrole kompleksowe obejmujące całość gospodarki finansowej jednostek samorządu terytorialnego, 457 – problemowe, 15 było sprawdzających, 213 doraźnych. Izby ponadto wykonały dwie kontrole koordynowane, a więc te kontrole miały miejsce we wszystkich izbach. Jedna z nich dotyczyła udzielania dotacji. Kontrola była koordynowana przez Regionalną Izbę Obrachunkową w Poznaniu, a druga kontrola dotyczyła windykacji podatku i koordynowana była przez Regionalną Izbę Obrachunkową w Rzeszowie. Prowadząc kontrole izby zweryfikowały zasadność 537 doniesień, informacji jakie przesłały do nas różne instytucje państwowe, poczynając od prokuratury, a kończąc na CBA.

W roku 2011 stwierdzono 15.819 przypadków wystąpienia nieprawidłowości. Chcę powiedzieć, że w roku 2010 liczba stwierdzonych nieprawidłowości była wyższa o 662 przypadki. Izby sformułowały 17.714 wniosków pokontrolnych i w tym zakresie mogę powiedzieć, że mamy do czynienia z utrzymywaniem się tej samej liczby wniosków pokontrolnych w stosunku do roku poprzedniego. Jednostki samorządu terytorialnego

złożyły zastrzeżenia do 195 wniosków, kolegia uwzględniły zastrzeżenia w 21 przypadkach. Ponadto izby przesłały 706 sygnalizacji do różnych instytucji państwowych, najwięcej do ministerstw – 111 oraz przesłały wnioski w 477 przypadkach do komisji orzekających w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Izby sporządziły 9 raportów dotyczących gospodarki finansowej jednostek samorządu terytorialnego. W roku 2010 było ich dwa.

Izby prowadziły również szkolenia, w których uczestniczyło ponad 17 tys. pracowników, tak to ogólnie określę, samorządów, wśród których byli również radni. W trybie art. 13 pkt 11 izby udzieliły 1067 odpowiedzi związanych z wątpliwościami dotyczącymi interpretacji obowiązującego prawa. Tyle jeżeli chodzi o funkcjonowanie izb. Szczegółowe informacje są oczywiście w sprawozdaniu.

Przejdę teraz do drugiej części, mianowicie do wykonania budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego. Tak jak w roku 2010 również w roku 2011 jednostki samorządu terytorialnego były zobowiązane do przedłożenia projektów budżetu regionalnym izbom obrachunkowym do 15 listopada roku poprzedzającego nowy rok budżetowy. Chcę zauważyć, że tego ustawowego terminu dochowało 64,2 % jednostek samorządu terytorialnego. Regionalne izby obrachunkowe projekty budżetów opiniują i wydały 2971 opinii, spośród których 1656 to były opinie pozytywne, w 1274 przypadkach były to opinie pozytywne z uwagami, w 41 przypadkach były to opinie negatywne. Jeżeli jest to opinia negatywna, to jakby z istoty tej negatywnej opinii wynika wskazanie, że jednostka samorządu terytorialnego w takiej postaci, w jakiej przedstawiła projekt budżetu, tego budżetu uchwalić nie może. Liczba opinii negatywnych w roku 2011 wzrosła w stosunku do roku 2010 znacznie. Opinii negatywnych w roku 2010 było tylko 15. Opinie negatywne dotyczyły 35 gmin, czterech powiatów i dwóch związków międzygminnych. Do 31 grudnia budżety uchwaliło 36,7 % i tutaj zauważę, że w roku 2010 tym pierwszym terminem, w którym budżet powinien być uchwalony, a więc koniec grudnia, takich jednostek było 64,8 %, w roku 2009 takich jednostek było ponad 74 %, a więc znacznie zmalała liczba jednostek, które raczyły swój budżet uchwalić do 31 grudnia roku poprzedzającego nowy rok budżetowy. Regionalne izby obrachunkowe uchwaliły pięć budżetów, to jest w zasadzie 0,2 % i może nie należałoby tego faktu eksponować, gdyby nie to, że po raz pierwszy spotkaliśmy się z przypadkiem, i myślę, że ten przypadek wystąpi w liczbie daleko większej niż 5 w roku 2013, iż izba stanęła przed dylematem uchwalenia poprawnego budżetu biorąc pod uwagę pewne wyliczenia dotyczące kondycji finansowej jednostek samorządu terytorialnego. W chwili obecnej przepisy obowiązującego prawa mają charakter restrykcyjny, jeżeli chodzi o konstrukcję budżetu, natomiast nie udzielają jednoznacznej odpowiedzi na pytanie co ma zrobić regionalna izba obrachunkowa, kiedy sama jednostka samorządu terytorialnego nie może uchwalić budżetu zgodnego z prawem i, niestety, organ nadzoru takiego budżetu też uchwalić nie może. Chciałbym również zauważyć, że jednostki samorządu terytorialnego podjęły 786 uchwał o wydatkach niewygasających. Przyczyny podjęcia uchwał o tak zwanych niewygasach były różne. Jednostki generalnie nie zdążyły zakończyć w ramach roku budżetowego inwestycji, które wcześniej zaplanowały na kwotę 1.623.000 tys. zł. To tyle jeżeli chodzi o uchwalanie budżetu.

Dochody jednostek samorządu terytorialnego w roku 2011 to 175. 280.151 tys. zł. To była kwota planowana, a kwota wykonana to 171. 309.129 tys. zł. Wykonanie budżetu nastąpiło na poziomie 97,7 %. Powodem wykonania budżetu poniżej 100 % były niższe dotacje celowe o 7,4 %, w tym dotacje celowe na zadania własne. Źródła dochodów jednostek samorządu terytorialnego to przede wszystkim dość przyzwoite wykonanie podatku dochodowego od osób prawnych CIT na poziomie prawie 105 %, PIT na poziomie prawie 102 %, podatek leśny został wykonany w wysokości 101,6 %, podatek od nieruchomości – 100,8 %, natomiast tradycyjnie nie wykonano podatku rolnego – 97,2 % oraz podatku związanego z kartą o działalności gospodarczej – 98,7 %.

Wydatki jednostek samorządu terytorialnego były planowane na poziomie 194.840.667 tys. zł, zrealizowano je na poziomie 93,2 % w wysokości 181. 594.000 tys. zł. Deficyt jaki jednostki samorządu terytorialnego planowały w roku 2011

to 19.560.516 tys. zł, natomiast jego wykonanie na szczęście wynosiło 52,6 % planu oraz 6 % zrealizowanych dochodów, wynosiło ono 10.285.613 tys. zł.

Zobowiązania JST na 31 grudnia 2011 roku wyniosły 65.756.468 tys. zł i było to 38,4% w stosunku do zrealizowanych dochodów. Niewątpliwie jeżeli byśmy porównali to zadłużenie z zadłużeniem budżetu państwa, które wynosi 330% w stosunku do dochodów budżetu państwa, to wygląda to optymistycznie, choć regionalne izby obrachunkowe dalekie są tutaj od optymizmu, jeżeli chodzi o zobowiązania jednostek samorządu terytorialnego.

Chcę jednakże zauważyć, że te dochody jednostek samorządu terytorialnego, w przybliżeniu 181.000.000 tys. zł zostały przeznaczone w 24% na inwestycje. Druga jakby strona, a więc rząd, który dysponował dochodami w wysokości ponad 300.000.000 tys. zł przeznaczył na inwestycje 5%, a więc przeznaczył na inwestycje 15.000.000 tys. zł. Dochody jednostek samorządu terytorialnego kształtowały się porównywalnie w stosunku do 2010 roku. One generalnie są wyższe, natomiast realnie mają charakter porównywalny ze względu na inflację, która w tamtym roku wynosiła 4,3%.

Wydatki jednostek samorządu terytorialnego. Dynamika wydatków była niższa niż dynamika dochodów w skali ostatnich trzech lat i to jest może, biorąc pod uwagę sytuację budżetu jednostek samorządu terytorialnego, wiadomość optymistyczna. Wszyscy wiemy, że udział wydatków bieżących i udział wydatków majątkowych w strukturze wydatków wskazuje albo na konsumpcyjny, albo prorozwojowy charakter działania jednostek samorządu terytorialnego. Na niższy wzrost wydatków wpłynął również spadek wydatków inwestycyjnych w ogólnej ilości wydatków jednostek samorządu terytorialnego. Szczegółowo tę problematykę omawiamy na stronie 163 i następnej.

Jak kształtowały się wyniki budżetów? A więc deficyt budżetowy, o czym już mówiłem, przekroczył kwotę 10.285.000 tys. zł i wynosił 6% dochodów. Chcę przypomnieć, że w roku 2010 ten deficyt wynosił prawie 15.000.000 tys. zł, co stanowiło 9,2% dochodów. 1952 jednostki samorządu terytorialnego, co stanowi prawie 70%, uchwaliły swoje budżety z niedoborem, natomiast 857 jednostek samorządu terytorialnego, to jest 30,5%, uchwaliło swoje budżety z nadwyżką, co oznacza, że mamy do czynienia ze wzrostem dwukrotnym , jeżeli chodzi o jednostki samorządu terytorialnego uchwalające swój budżet z nadwyżką.

Kolejna ważna kwestia to problem długu publicznego, na który wpływają również wydatki jednostek samorządu terytorialnego. Jak państwo doskonale wiecie, w dalszym ciągu obowiązują limity zadłużenia wynikające z art. 169 i art. 170 ustawy o finansach publicznych z 2005 roku. Od 1 stycznia 2014 roku będziemy mieli już do czynienia z indywidualnym obliczaniem zadłużenia dla każdej jednostki samorządu terytorialnego. Ta relacja wynika z art. 243 ustawy o finansach publicznych z 2009 roku. Przeciętnie zadłużenie samorządu to 38,4%. Próg powyżej 60% zadłużenia w roku 2010 osiągnęło niestety 70 gmin, w roku 2011 tych gmin jest 135. Oczywiście jeżeli odliczymy pewne ustawowe wyłączenia związane z pozyskiwaniem środków unijnych, to będzie 31 gmin i jeden powiat. Tutaj trzeba powiedzieć, że niewątpliwie pewien znaczący wpływ na te wyliczenia miało wejście w życie 1 stycznia 2011 roku rozporządzenia Ministra Finansów z 23 grudnia 2010 roku w sprawie szczegółowego sposobu klasyfikacji tytułów dłużnych zaliczanych do państwowego długu publicznego. To rozporządzenie przede wszystkim rozszerzyło zakres tych zobowiązań, które do tego długu publicznego są zaliczane. Regionalne izby obrachunkowe nie mają absolutnie żadnej wątpliwości, że materia wskazująca jakie tytuły dłużne zaliczane są do państwowego długu publicznego, powinna być uregulowana w ustawie, a nie w rozporządzeniu Ministra Finansów, ale tak się stało, to rozporządzenie zostało uchylone przed podjęciem decyzji przez Trybunał Konstytucyjny. Chciałbym jeszcze podać państwu orientacyjną kwotę zadłużenia spółek komunalnych. Prawdę mówiąc w chwili obecnej nie prowadzi się tego typu badań, bo brak jest jakiejś oficjalnej instrukcji w sprawie sporządzania bilansów skonsolidowanych. Te dane obliczyliśmy na rok 2010. To jest 13.192.025 tys. zł wobec 11.299.466 tys. zł w roku 2009. Oczywiście te zobowiązania bezpośrednio nie obciążają jednostek samorządu terytorialnego, ponieważ spółka sama odpowiada za swoje długi, natomiast w wielu tych spółkach jednostki samorządu terytorialnego mają stuprocentowe udziały. Należy się li-

czyć również z tym, że w przypadku likwidacji takiej spółki zobowiązania będą musiały zostać pokryte przez udziałowców, a więc przede wszystkim przez samorząd.

Może jeszcze dwa zdania na temat nadwyżki operacyjnej w budżetach jednostek samorządu terytorialnego, to jest strona 180 i następne. W naszym sprawozdaniu rzecz niezwykle istotna, ponieważ wykonanie budżetu za rok 2011 będzie miało już wpływ na liczenie relacji w dniu 1 stycznia 2014 roku.

Proszę państwa. W 2011 roku 2627 JST osiągnęło dodatnią różnicę między dochodami bieżącymi a wydatkami bieżącymi, natomiast 182 jednostki, to jest 6,5%, zakończyły rok budżetowy deficytem operacyjnym na łączną kwotę 115.825 tys. zł. To są te jednostki samorządu terytorialnego, które w roku 2014 będą miały kłopoty z uchwaleniem budżetów, ale ponadto są to jednostki samorządu terytorialnego, które mogą również mieć kłopoty ze spłatą swoich zobowiązań. Chcę zauważyć, że w tym zakresie nie ma żadnych przepisów prawnych, które by w chwili obecnej nam odpowiadały, jak postępować wobec takich jednostek samorządu terytorialnego. Teoretycznie moglibyśmy założyć, że te jednostki samorządu terytorialnego, żeby zrestrukturyzować swój dług będą zwracać się do Ministra Finansów z prośbą o udzielenie preferencyjnego kredytu z budżetu państwa. Chcę jednakże zauważyć, że kwota, jaką państwo przeznaczyliście w rezerwie na tego typu wydatki, wynosi drugi rok z rzędu 30.000 tys. zł. A więc ona jest daleko niewystarczająca na to, aby jednostki samorządu terytorialnego swój dług zrestrukturyzowały. Jeżeli chodzi o rok 2012 na pewno tych jednostek będzie zdecydowana więcej niż ma to miejsce w chwili obecnej.

Spośród 182 jednostek swój deficyt, a więc tych jednostek, które znalazły się w takiej sytuacji, że wydatki bieżące przekroczyły dochody bieżące, co w świetle ustawy nie powinno mieć miejsca, w 127 przypadkach ta różnica została pokryta z nadwyżek budżetowych z lat ubiegłych i wolnych środków. Należy założyć, że ta nadwyżka nie będzie występowała w tych jednostkach zawsze. Natomiast w pozostałych 55 przypadkach wskazywano nam różne powody, dla których ta relacja z ustawy o finansach publicznych nie została zachowana. Proszę państwa. Traktując te wyjaśnienia jako typową licentia poetica, chciałbym jednak zwrócić państwu uwagę na pewne problemy, które się w związku z tym pojawiły, ponieważ oprócz przyczyn naruszenia, oczywistego naruszenia art. 232 nowej ustawy o finansach publicznych, regionalne izby obrachunkowe odnotowały również takie przypadki, które wskazują na potrzebę nowelizacji ustawy o finansach publicznych i to dość szybkiej nowelizacji. Ja od roku 2009 sygnalizuję państwu te potrzeby przesyłając nasze propozycje do przewodniczącego przede wszystkim Komisji Samorządu Terytorialnego, ale również te propozycje są przesyłane przeze mnie do Ministerstwa Finansów, wcześniej do Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji, teraz do Ministerstwa Administracji i Cyfryzacji.

Proszę państwa! Po pierwsze, zauważyliśmy, że mamy do czynienia z przeznaczeniem na finansowanie wydatków bieżących dochodów majątkowych uzyskanych w formie refundacji wydatków na projekty realizowane w latach poprzednich z udziałem środków unijnych. Po drugie, zauważyliśmy, że mamy do czynienia z taką sytuacją, kiedy konieczność ponoszenia wydatków bieżących wynika z orzeczeń sądów, a więc z tytułu zasądzonych odszkodowań. No i po trzecie, konieczność realizacji wydatków bieżących wynikających z porozumień i umów zawartych z wierzycielami jednostek samorządu terytorialnego. Jednostki samorządu terytorialnego tego typu działania podejmują, ponieważ one wydają się logiczne i racjonalne, natomiast one nie wynikają z obowiązującego prawa. Jeżeli mówimy o państwie prawa, to nie ma najmniejszej wątpliwości, że winna istnieć podstawa prawna do tego typu działań.

I ostatnia kwestia to problem zadłużenia samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej. Zadłużenie samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej, dla których jednostka założycielską jest jednostka samorządu terytorialnego w roku 2011, wyniosło 4.355.385 tys. zł i było o 0,8% mniejsze niż w roku 2010. Chciałbym jednak zwrócić uwagę na to, że w najbliższym czasie w całym zakresie wejdzie w życie ustawa o działalności leczniczej. Jednostki samorządu terytorialnego będą musiały złożyć bilanse dotyczące swych zobowiązań i tutaj sytuacja jest zero-jedynkowa. Albo likwidujemy ZOZ, albo przekształcamy go. Jeżeli go likwidujemy, no to oczywiście trzeba natychmiast

płacić te zobowiązania. W chwili obecnej, powiedziałbym, jest to problem, który spędza sen z powiek regionalnym izbom obrachunkowym, oczywiście nie wszystkim gminom i nie wszystkim powiatom. Pozwoliliśmy sobie przygotować taki materiał poglądowy. On dotyczy na razie jednego województwa, mianowicie województwa łódzkiego. Materiał jest opublikowany na stronach internetowych regionalnej izby obrachunkowej, gdzie pokazujemy jakie w najbliższym czasie jednostki samorządu terytorialnego będą miały perypetie, jeżeli problem zobowiązań samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej nie zostanie rozstrzygnięty. A powiem tak. Ustawa o działalności leczniczej jest niekompatybilna z art. 242 i 243. W województwie łódzkim miałem już takie dwa przypadki, kiedy jednostka samorządu terytorialnego mogła zobowiązania spłacić korzystając z własnych środków, ale przepisy ustawy o finansach publicznych jej na to nie pozwalały, w związku z czym musiała zaciągnąć pożyczkę z budżetu państwa. Oczywiście jest to korzystne dla Ministerstwa Finansów, dla Banku Gospodarstwa Krajowego, ale niewątpliwie nie wiem, które rozwiązanie jest rozwiązaniem lepszym, finansowanie zobowiązań w oparciu o własne środki czy o środki pożyczone.

I, proszę państwa, już naprawdę ostatnia kwestia. Przepraszam, że zająłem państwu tyle czasu. Chciałbym się odnieść do pewnej dyskusji, jaka miała miejsce w roku poprzednim i dotyczyła tak zwanej trzeciej reguły wydatkowej, która miała ograniczać wysokość deficytu i długu w jednostkach samorządu terytorialnego. Potocznie regionalne izby obrachunkowe używają takich terminów: pierwsza reguła wydatkowa – art. 169, 170 starej ustawy o finansach publicznych, druga reguła wydatkowa – art. 242, 243 i trzecia reguła wydatkowa – to propozycje, które zgłaszał Minister Finansów chcąc ograniczyć deficyt jednostek samorządu terytorialnego. Proszę państwa. Dane, które stosunkowo niedawno zostały opublikowane, zmuszają do refleksji i zastanowienia się, czy rzeczywiście powinniśmy stosować wobec samorządu, który korzysta z konstytucyjnej zasady samodzielności, tak restrykcyjne środki? Jako regionalne izby obrachunkowe mamy co do tego wątpliwości. Po drugie, mamy również wątpliwości co do ewentualnych terminów wprowadzenia tego typu rozwiązań restrykcyjnych. Oczywiście zdajemy sobie sprawę z tego, że należy tutaj niewątpliwie zaostrzyć wymogi stosowania prawa w stosunku do jednostek samorządu terytorialnego, szczególnie w stosunku do tych jednostek, które nie raczą zmieniać swojego postępowania. Natomiast, ponieważ nam się zdaje, że będziemy w tym procesie uczestniczyć, to mamy również pewną wizję, która naszym skromnym zdaniem powinna chyba być również wzięta pod uwagę, jeżeli nie chcemy za dwa lata spotkać się znowu z pytaniem, dlaczego zadłużenie jednostek samorządu terytorialnego wzrosło.

Proszę państwa! Przede wszystkim przepisy dotyczące gospodarki finansowej jednostek samorządu terytorialnego są dziurawe jak sito. Wielokrotnie już o tym wspominaliśmy i wielokrotnie o tym państwa informowaliśmy. Od zasad są praktycznie w każdym przypadku wyjątki, co pozwala jednostkom samorządu terytorialnego, które nie chcą się dostosować do wymogów prawa, te sytuacje wykorzystywać. Po drugie, jesteśmy przekonani, że jednostki samorządu terytorialnego w chwili obecnej dysponują niewystarczającymi dochodami, aby mogły w sposób racjonalny funkcjonować. Co do kwot oczywiście można się spierać, ale prawdopodobnie jest to kwota między 8 mld a 12 mld złotych. Obliczamy, że 8 mld to są zadania, które jednostki samorządu terytorialnego otrzymały w ostatnim dziesięcioleciu i nie przekazano proporcjonalnie środków na wykonanie tych zadań, natomiast kwota 4 mld złotych to są zobowiązania samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej i tutaj wydaje mi się, że jednostki samorządu terytorialnego również same sobie ze spłatą tego zobowiązania nie poradzą. To jest taki ważny problem.

Kolejny ważny problem to jest wejście w życie ustawy o lecznictwie, o tym już mówiłem, z kwietnia 2011 roku. Szczególnie dotyczy to powiatów i województw, ponieważ w tych jednostkach zauważamy niespełnienie, hipotetyczne niespełnienie relacji z art. 242 ustawy o finansach publicznych.

Proszę państwa! Przy okazji powiem tak: ponieważ regionalna izba obrachunkowa próbowała przygotować taki materiał, przygotowała ten materiał w oparciu o indywidualne dane, chcieliśmy ten materiał również przygotować w skali całego kraju, nie-

stety nie mogliśmy tego zrobić, ponieważ te dane są objęte tajemnicą statystyczną na mocy ustawy, która pochodzi jeszcze z okresu minionego, a więc sytuacja wygląda w ten sposób, że organ nadzoru może przygotować materiał dysponując indywidualnymi danymi, natomiast kiedy te dane są już uporządkowane, to on go nie dostanie, ponieważ właściciel tych danych powołuje się na tajemnicę statystyczną, na naruszenie ustawy. W związku z tym nie zrobiliśmy tego w skali całego kraju.

Kolejna kwestia, Karta Nauczyciela. Małe jednostki samorządu terytorialnego w związku z wydatkami związanymi z Kartą Nauczyciela są, powiedziałbym, u progu wydolności finansowej. Wydaje nam się, że obowiązki związane ze szkolnictwem powinno mimo wszystko wziąć na siebie państwo, nie samorząd terytorialny.

Zauważamy, a to występuje praktycznie w każdej jednostce samorządu terytorialnego, że mamy do czynienia z przejadaniem trzynastej raty subwencji oświatowej. Tę trzynastą ratę subwencji oświatowej samorządy otrzymują w grudniu, ona jest na styczeń roku następnego i praktycznie w 95 % samorządy wykorzystują ją w grudniu danego roku. Abstrahuję od sprawozdawczości budżetowej, bo można by się zastanowić, czy nie mamy tutaj do czynienia z fałszowaniem dokumentów.

Kolejna kwestia. Zauważamy, że przy transferach środków w ramach projektów Unii Europejskiej pojawiają się zapory płatnicze, szczególnie przy rozliczaniu projektów. Chcę powiedzieć, że to będzie miało bardzo istotny wpływ na parametry z art. 242 i 243 ustawy o finansach publicznych.

Ponadto jesteśmy przekonani, że najwyższy czas, aby ujednolicić klasyfikację budżetową. To można zrobić bardzo szybko za pomocą aktów wykonawczych, ponieważ w wielu przypadkach podobne działania gospodarczo-finansowe, polskie prawo to dopuszcza, można klasyfikować w różnych podziałach klasyfikacji budżetowej. Z tym wnioskiem zresztą występujemy już od wielu lat.

Kolejna kwestia. Wydaje nam się, że w ramach wieloletniej prognozy finansowej należałoby wyeliminować zobowiązania z tytułu umów poręczeń i zastanowić się bardzo poważnie nad perspektywą finansową wieloletniej prognozy finansowej, bo jeżeli porównamy art. 226 ustawy o finansach publicznych, który stanowi o tym, że wieloletnia prognoza ma być realistyczna, z art. 227 zdanie drugie, który stanowi, że prognoza powinna być sporządzona na taki okres, na jaki opiewają zobowiązania, a czasami jest to powyżej 30 lat, to ja bardzo przepraszam, ale zbicie tych dwóch sformułowań wygląda na żart ustawodawcy.

I ostatnia kwestia to problem tego, czy państwo podoła, biorąc pod uwagę te 30 mln, które przez dwa ostatnie lata były planowane, udzielaniu pożyczek jednostkom samorządu terytorialnego. To tyle. Dziękuję bardzo.

Przewodniczący poseł Mariusz Błaszczak (PiS):

Dziękuję bardzo. Dziękuję za bardzo ciekawe wystąpienie panu przewodniczącemu. Otwieram dyskusję. Kto z państwa posłów chciałby zabrać głos? Nie słyszę, nie widzę. Ja miałbym pytanie do przedstawicieli Ministerstwa Administracji i Cyfryzacji. Pan przewodniczący mówił o projektach zmiany ustawy o finansach publicznych. Jakie jest stanowisko ministerstwa w tej sprawie? Proszę bardzo. Ktoś z panów dyrektorów?

Zastępca dyrektora Departamentu Administracji Publicznej w Ministerstwie Administracji i Cyfryzacji Marek Naglewski:

Panie przewodniczący, Wysoka Komisjo! Na ten temat możemy powiedzieć tyle, że toczy się wymiana propozycji między innymi pomiędzy Ministerstwem Finansów a Ministerstwem Administracji i Cyfryzacji. Chcę też powiedzieć, że wcześniej zostały opracowane założenia do zmian w kilku ustawach, między innymi chodziło o ustawę o finansach publicznych, ustawę o regionalnych izbach obrachunkowych. Nie mniej jednak budziły one jeszcze kontrowersje i mogę powiedzieć, że aktualnie trwają w tej materii prace. My nie możemy uszczegółowić, udzielić jakichś zdecydowanych informacji na ten temat, ale temat ten jest znany w jednym i drugim ministerstwie. W momencie, kiedy funkcjonowało jeszcze Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji temat ten był załatwiany pomiędzy tymi ministerstwami, wszystkie materiały zostały zebrane. Nie będę tu przytaczał pism i wystąpień ze strony ministerstw w tej właśnie sprawie, ale to nie jest

temat, który nie jest przedmiotem zainteresowania tych ministerstw. Te lata funkcjonowania obecnego układu prawnego, obecnych uwarunkowań prawnych, doświadczenia i wystąpienie pana przewodniczącego dowodzą, że istnieje potrzeba, i to dosyć pilna, zmiany tych uwarunkowań prawnych. Nie mniej jednak była też taka sytuacja, że jakby dotykano w tym samym czasie innych przepisów, które były powiązane, w związku z tym te założenia muszą ulec aktualizacji i pewnej poprawie. Tyle mogę powiedzieć na ten czas, natomiast nie jestem upoważniony do przekazania szczegółów, różnicy zdań itd. w tej materii, dlatego przepraszam, że tego nie mogę powiedzieć. Dziękuję.

Przewodniczący poseł Mariusz Błaszczak (PiS):

Pani przewodnicząca proszę bardzo.

Poseł Halina Rozpondek (PO):

Panie przewodniczący, Wysoka Komisjo! W imieniu Komisji Samorządu Terytorialnego chciałabym powiedzieć, że te problemy, które przedstawił pan przewodniczący Krajowej Rady Regionalnych Izb Obrachunkowych są nam doskonale znane, zresztą z RIO spotykamy się na posiedzeniach Komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej dosyć często i może odniosę się do nich. Większość tych problemów, które szczególnie w końcowej części swojej wypowiedzi poruszył pan prezes, są w tej chwili przedmiotem prac także Komisji i zespołów, które powstały w ramach Komisji wspólnie z organizacjami samorządowymi, bo to one są inicjatorem. Dotyczy to zarówno reguły wydatkowej, o której pan prezes mówił, dotyczy to dochodów. Nie wiem, czy państwo wiecie, że w tej chwili wpłynęła już do Sejmu propozycja zmian w ustawie o dochodach jednostek samorządu terytorialnego przygotowana przez Związek Miast Polskich i organizacje samorządowe, no i oczywiście będzie możliwość takiej prawdziwej dyskusji nad finansami samorządowymi, które rzeczywiście od 2004 roku nie uległy zmianom. Również pracujemy, rozpoczęliśmy prace wspólnie ze Związkiem Miast Polskich, na razie także jeszcze ze związkami zawodowymi nauczycielskimi, w sprawie Karty Nauczyciela. My sobie zdajemy doskonale sprawę, że większość tych istotnych problemów samorządowych przechodzi przez naszą Komisję, że jest wiele do zrobienia i zachęcamy tutaj regionalne izby obrachunkowe do współpracy. Dziękuję.

Przewodniczący poseł Mariusz Błaszczak (PiS):

Dziękuję. Czy ktoś z państwa chciałby zabrać głos? Proszę bardzo pani poseł.

Poseł Brygida Kolenda-Łabuś (PO):

Panie przewodniczący, szanowni państwo! Ja mam jedno pytanie i dwie uwagi, spostrzeżenia. Pytanie mam konkretne. Pan przewodniczący był uprzejmy podać liczbę skarg na rozstrzygnięcia nadzorcze, że było ich 36. Ja chciałabym się dowiedzieć, jako że jest już prawie wrzesień, to myślę, że skargi te podlegały już rozstrzygnięciu, ile z tych skarg zostało uwzględnionych. Chciałbym się dowiedzieć, bo to daje nam pewien obraz tych relacji między RIO a samorządami.

Mam drugie pytanie, właściwie retoryczne. Pan przewodniczący powiedział, że wykluczające są dwa zapisy co do wieloletniej prognozy finansowej, zapis o realności tej prognozy i zapis co do perspektywy czasowej prognozy. Chciałabym zapytać, z którego z tych zapisów proponuje pan zrezygnować, bo myślę, że w momencie kiedy wpływa do RIO wniosek o zaopiniowanie jakiejkolwiek inicjatywy kredytowej, to jeden i drugi aspekt tej opinii jest brany pod uwagę. Wydaje mi się, że trudno byłoby z tego zrezygnować.

Może źle zrozumiałam intencje, ale tak to zabrzmiało, że przyrasta liczba tych jednostek samorządu terytorialnego, które uchwalają budżety z nadwyżką budżetową. Jeżeli zderzymy tę informację z tym, że jednocześnie spada poziom wydatków inwestycyjnych, to nie jest to dobra informacja, bo ona świadczy o pewnego rodzaju asekuracyjnym podejściu do uchwalania budżetu. Skoro jest nadwyżka, a zmniejszone nakłady inwestycyjne, to jednak nie jest to informacja optymistyczna.

To rzeczywiście jest pewna trudność zrównoważyć wydatki bieżące z dochodami bieżącymi. Wiemy wszyscy, że to jest kategoria, która od dwóch lat funkcjonuje i to jest na pewno w samorządach trudna sprawa. Natomiast ja nie miałabym wątpliwości żadnych, gdyby przyszło mi kwalifikować czy refundacja środków zaangażowanych w pro-

jekty inwestycyjne finansowane ze środków zewnętrznych jest dochodem bieżącym, czy nie. Po prostu nie jest. Więc tak jak każde inne odstępstwo od tej reguły finansowania wydatków bieżących dochodami bieżącymi pewno powinno być traktowane.

Trudno nie podzielić poglądu pani przewodniczącej, że te wszystkie problemy są nam bliskie, natomiast na zakończenie te wnioski, które tutaj padały, że samorządy powinny odzyskać te 8.000.000 tys. zł, które zaangażowały w zadania, które zostały im przekazane bez środków finansowych, to brzmi zbyt optymistycznie, żeby mogło być w jakikolwiek sposób realne. Myślę, że pan przewodniczący powiedział to po to, żeby ożywić atmosferę na sali. W ogóle nie wierzymy, żeby to mogło być realne w najbliższym czasie.

Przewodniczący poseł Mariusz Błaszczak (PiS):

Dziękuję bardzo. Czy pan przewodniczący chciałby się odnieść? Na koniec, dobrze. Czy jeszcze państwo posłowie mają jakieś pytania, uwagi? Jeśli nie, to przedstawiciel Związku Powiatów Polskich, proszę bardzo.

Przedstawiciel Związku Powiatów Polskich Ludwik Węgrzyn:

Panie przewodniczący, panie i panowie posłowie! Sprawa jest niezwykle poważna. Pan przewodniczący Krawczyk powiedział o takiej magicznej na dzień dzisiejszy dacie 1 stycznia 2014 roku, kiedy art. 243 wejdzie w życie. Z naszych wyliczeń, Związku Powiatów Polskich, wynika, że na koniec roku 2011 r. aż 175 powiatów ziemskich z 314 nie spełniało wymogów zapisanych w tym artykule. A więc 175 powiatów nie mogłoby uchwalić budżetu. W roku 2012 szacujemy, że będzie ich 210, a więc przyrost jest dosyć znaczący i prognoza na 2013, że będzie ich 205. Te obliczenia wykonaliśmy w oparciu o wskaźniki, dane w wieloletnich planach finansowych, które sporządzają jednostki samorządu terytorialnego, a więc o dane pochodzące z samorządów. Wówczas, proszę państwa, może być totalny paraliż funkcjonowania samorządu. Ja mówię o powiatach, bo reprezentuję Związek Powiatów Polskich, nie będą one mogły uchwalić budżetu. Zastępczo powinna to zrobić regionalna izba obrachunkowa, która też tego nie będzie mogła zrobić, bo byłoby to uchwalenie z naruszeniem prawa. I co wówczas? Wprowadzimy ponad 200 komisarzy do powiatów? Chyba że o to chodzi w tym rozwiązaniu prawnym, bo takie pociągnięcie jest wielce niepokojące.

Dla mnie w sprawozdaniu jedna rzecz również zabrzmiała groźnie. Pan przewodniczący powiedział, pokazując źródła dochodów jednostek samorządu terytorialnego, o dobrej realizacji planowanych dochodów w oparciu o podatki dochodowe od osób fizycznych i udział w podatku dochodowym od osób prawnych.

Szanowni państwo! Najwyższy czas wreszcie zmienić definicję dochodu własnego jednostek samorządu terytorialnego. Wpływ na to źródło dochodu, jakim jest udział w daninie publicznoprawnej państwowej, w PIT i CIT, jednostek samorządu terytorialnego, jest żaden. To kto inny podejmuje decyzję o wysokości tego podatku, o zwolnieniach, o przesunięciach płatności, o innych dopuszczalnych prawem formach, a kto inny ponosi tego skutki. Prognozy gospodarcze, przynajmniej z tego co podają media na dzień dzisiejszy, są takie, że te źródła dochodowe będą się zmniejszać. I mówię tutaj o powiatach, które nie posiadają innych własnych źródeł dochodowych. Nie są powiaty organami podatkowymi, nie są wyposażone w żadne inne źródła poza udziałami w dochodach publicznych państwa, a realizują zadania, które są niezwykle istotne. Tutaj przewinął się w sprawozdaniu temat szpitali. To jest temat niezwykle ważny. Przepis nakazuje powiatowi szpitale przekształcić, tutaj nie ma dobrowolności.

Głos z sali:

W roku wyborczym.

Przedstawiciel ZPP Ludwik Węgrzyn:

W roku wyborczym. Ale pomijając nawet polityczny aspekt tego zagadnienia, że przekształcenie szpitala automatycznie w zderzeniu z art. 243 powoduje w dużej ilości powiatów blokadę możliwości uchwalenia budżetu. Gdy prowadzone były rozmowy z Ministerstwem Finansów na temat tej trzeciej reguły wydatkowej, sygnalizowaliśmy ten temat, że kwota tych 4.000.000 tys. zł, chociaż to nie jest do końca policzone, te zobo-

wiązania szpitali powiatowych, staną się zobowiązaniem powiatów. Bardzo bym prosił, żeby to wziąć pod uwagę.

Gdy w 1999 roku i jeszcze rok wcześniej przygotowywana była tak zwana wielka reforma administracji, wówczas regionalne izby obrachunkowe, akurat miałem zaszczyt być prezesem krakowskiej izby obrachunkowej, sygnalizowały problem niedoszacowania dochodów powstających powiatów. Wówczas według moich wyliczeń, które w oparciu o Sądecką Miejską Strefę Usług Publicznych jako pilotażowy powiat przekazałem ministrowi Jerzemu Millerowi jako wiceministrowi finansów, było to 19% niedofinansowania. Na dzień dzisiejszy tych procentów jest zdecydowanie więcej, bo ponad 30.

Tutaj pani poseł była uprzejma zasiać wątpliwość co do odzyskania tych pieniędzy. No, żyjemy w państwie prawa i w konstytucji zapisano, że jednostki samorządu terytorialnego żeby realizować zadanie powinny otrzymać środki od państwa. Przynajmniej my w samorządach w to jeszcze mocno wierzymy. Dziękuję bardzo.

Przewodniczący poseł Mariusz Błaszczak (PiS):

Dziękuję. Rozumiem, że nie ma więcej uwag, a więc poprosimy pana przewodniczącego Krawczyka.

Przewodniczący Krajowej Rady RIO Ryszard Paweł Krawczyk:

Dziękuję bardzo. Pani poseł. Oczywiście to moje stwierdzenie dotyczące 8.000.000 tys. zł było pewnym chwytem retorycznym, który nie odniósł jednak skutku, nad czym ubolewam.

Natomiast chciałbym zwrócić uwagę na inny problem. Mamy coś takiego jak konstytucja, w której zapisaliśmy, że jesteśmy państwem prawa i tam zapisaliśmy również, że jednostki samorządu terytorialnego realizując określone działania rządowe mają otrzymywać wystarczające środki. Doskonale wszyscy wiemy, że to nie są wystarczające środki. Ja rozmawiam z samorządowcami i wszyscy w chwili obecnej patrzą z przerażeniem, bo przecież trzeba będzie nauczycielom podnieść wynagrodzenia od 1 września. Wszyscy utwierdzają mnie w przekonaniu, że środki, które otrzymali, nie są środkami wystarczającymi. Ten proces, kiedy samorząd finansuje ze swoich środków zadania oświatowe, się pogłębia. Niestety.

Jeżeli chodzi o pani pierwsze pytanie dotyczące tych 36 skarg na rozstrzygnięcia nadzorcze, to biorąc pod uwagę ilość rozstrzygnięć nadzorczych, powiedziałbym, że to jest tak mała ilość, że mam problem , aby odpowiedzieć na pani pytanie. Ale jest na stronie 39 sprawozdania, jeżeli ma je pani przed sobą, to proszę zajrzeć. Ja naprawdę nie jestem w stanie odpowiedzieć, ile sąd raczył rozpatrzyć w tym roku skarg na rozstrzygnięcia nadzorcze. W każdym razie chyba powinniśmy być dumni z tego, że stosunkowo rzadko przegrywamy przed sądem administracyjnym, a jeżeli już przegramy, to na ogół jest tak, że tego typu rozstrzygnięcie wiąże się z kilkoma glosami, w których glosatorzy nie zgadzają się ze stanowiskiem przyjętym przez sąd administracyjny. Mam takie wrażenie, że w wielu przypadkach ze względu na niejednoznaczność przepisów prawnych nawet sąd nie wie, jaką podjąć decyzję. Proszę państwa, klasyczny przykład. Ustawa o finansach publicznych i ustawy samorządowe w różny sposób odnoszą się do problematyki zmian w budżecie. My, jako organ nadzoru chcielibyśmy mieć porządek. Podczas uchwalania budżetu radni z tym budżetem mogą zrobić wszystko, za przeproszeniem mogą nawet go wywrócić do góry nogami, ale kiedy budżet zostanie uchwalony, to stoimy na stanowisku, że wójt ma budżet realizować i jeżeli radni w trakcie realizacji wrzucają różnego rodzaju pomysły, dla których nie ma pokrycia w budżecie, no to stwarza się problem.

Proszę państwa! Powiem nieładnie: to jest pewien handel polityczny. Ty się zgodzisz na to, a my się zgodzimy na to. Tak nie powinno być i wydawało się nam, że po nowelizacji ustawy właśnie taki konsensus osiągnięto. Podczas prac nad budżetem, podczas uchwalania, można wszystko zmienić. Radnym się budżet nie podoba, kompletnie go zmieniają. Byle strona wydatkowa równała się stronie dochodowej. Natomiast podczas realizacji już tego robić nie wolno. Sądy wyszły z założenia, że jak to, przecież ogranicza się konstytucyjną samodzielność samorządu. Akurat tutaj mam odmienne nieco zdanie i muszę powiedzieć, że większość glos też na to zwraca uwagę. W chwili obecnej są dwie linie orzecznicze w Polsce i w zależności od tego jak komu wygodnie może sięgnąć do jednej linii orzeczniczej lub do drugiej linii orzeczniczej. Tak być nie powinno.

Inna sprawa. Stosunkowo niedawno zmienialiście państwo ustawę dotyczącą Państwowej Straży Pożarnej i dotyczącą wprowadzenia funduszu wsparcia. Proszę państwa ja naprawdę starałem się dowiedzieć, po co państwo wprowadzacie ten fundusz wsparcia. Musiałem sięgnąć do wykładni autentycznej, a więc do dyskusji, która toczyła się w Sejmie podczas prac Komisji. Prawdę mówiąc, samorządowcy zinterpretowali to zupełnie inaczej, niż to wynika z ustawy. Samorządowcy chcą przekazywać środki na Państwową Straż Pożarną poza funduszem wsparcia. A dlaczego? Dlatego, że nie mają gwarancji, że jak ją przekażą do funduszu, to ona wróci do tej gminy, do której wrócić powinna, bo to komendant wojewódzki decyduje o tym, jak te pieniądze zostaną rozdzielone. Muszę powiedzieć, że sąd rzeszowski wydał takie rozstrzygnięcie. Cały paradoks polega na tym, że całego rozstrzygnięcia nie uzasadnił. Stwierdził, że Powiatowa Straż Pożarna jest jednostką budżetową powiatu, a w związku z tym z art. 33a ustawy o samorządzie powiatowym powiat może przekazywać tej jednostce środki. Proszę państwa, problem nie na tym polega. To jest jednostka, która nie jest jednostką organizacyjną powiatu. Ona jest oczywiście jednostką budżetową, no, bo jakąś jednostką budżetową musi być. Nie wiem, dlaczego ustawodawca tak postanowił, ale to jest zadanie z zakresu administracji rządowej, a więc powinno być finansowane z innego źródła dochodu. Samorządowcom jest czasami wygodnie, żeby to wszystko mieszać i łączyć. Wprowadza się pewien bałagan, na który my, niestety, musimy – bo po to zostaliśmy powołani – zwracać uwagę.

Taka moja uwaga, w związku z tym, że państwo chcą nowelizować ustawę o regionalnych izbach obrachunkowych. Regionalne izby nie mówią nie, tylko mam takie wrażenie, że problemy mają być rozstrzygane za pomocą tego, że regionalnym izbom obrachunkowym dodamy nowych zadań. Żebyśmy te zadania mogli wykonywać, to po pierwsze, musimy mieć stosowną zachętę do tego, żeby przyszły do nas osoby perspektywiczne, żeby te osoby następnie zechciały przynajmniej przez dziesięć lat w tej pracy pozostać, po drugie, musimy mieć odpowiednie środki, bo musimy tym osobom zapłacić, bo kształcimy fachowców. Natomiast powszechne przekonanie jest takie, że my jesteśmy organem administracji rządowej, a więc takim organem, w którym ludzie niewiele robią i, za przeproszeniem, piją kawę. Ja dziś jadąc do państwa słyszałem taką wypowiedź w radiu, że jak ktoś pracuje w administracji rządowej, to wiadomo, że on może niewiele załatwić. My nie jesteśmy organem administracji rządowej, zostaliśmy dziwnie zakwalifikowani, bo jesteśmy organem kontroli. Jeżeli ja pozwalam sobie, proszę państwa, podawać średnią wysokość wynagrodzenia w Najwyższej Izbie Kontroli, to tylko dlatego, że moi inspektorzy wykonują taką samą pracę jak inspektorzy NIK i zarabiają 40% tego, co inspektorzy kontroli. W chwili obecnej już tak głęboko weszliśmy w gospodarkę finansową, że jesteśmy w stanie podczas kontroli kompleksowej sprawdzić wszystkie operacje finansowe, jakie były prowadzone przez cztery lata, a czasami takich operacji w małej gminie jest 100 tys., a w dużej to są operacje sięgające miliona. Robimy to za pomocą programu komputerowego, który mamy. Jest to bardzo trudny program, powiem, że wdrażamy go już trzeci rok i efekty widać, natomiast wiem, że jedna instytucja kontrolna, niestety nie wdrożyła w całości tego programu, bo jest on zbyt trudny i zbyt skomplikowany. Skupiamy osoby, dla których ta praca jest pasją. To, że one odchodzą i potem idą do samorządu i w różny sposób wykorzystują swoją wiedzę, przez to mamy problemy ze swoimi byłymi pracownikami, bo mając wiedzę i znając luki w obowiązującym prawie potrafią to prawo doskonale naginać. Problem zmiany ustawy nie polega na tym, żeby dodać izbie nowych zadań, ale myślę, że chyba polega na tym, żeby izbie przydać nowych kompetencji.

Jeżeli mówimy o terminowym wykonywaniu obowiązków samorządu terytorialnego, to retorycznie mógłbym zapytać, dlaczego w państwach zachodnich, na przykład we Francji, niezłożenie informacji, do złożenia której jednostka samorządu terytorialnego jest zobowiązana, może skutkować w chwili obecnej orzeczeniem kary przez izbę do 15 tys. euro. My aktualnie otrzymujemy około 50% dokumentów w terminie. Jeżeli Minister Finansów chce od nas informacji na *cito*, to my jesteśmy w stanie mu te informacje dostarczyć w terminie 1–2 dni, pod warunkiem, że mamy wszystkie informacje cząstkowe. Natomiast tutaj żadnych obowiązków nie ma. Stworzyliśmy wspólnie z Ministerstwem Finansów, i to niewątpliwie jest nasz sukces, taki program, który w skrócie

nazywa się BeSTi@, mówiąc po angielsku najlepszy samorząd, natomiast nie wszystkie jednostki samorządu terytorialnego z tego programu korzystają. Niektóre programy, z których korzystają, są niekompatybilne z programem BeSTi@. Sytuacja wygląda w ten sposób, że kiedy idziemy do gminy, to musimy najpierw sprawdzić, czy możemy informacje, jakie gmina ma zapisane w innym programie, przekonwertować na system BeSTi@. Dlaczego o tym mówię? Dlatego, że za chwilę trzeba będzie wdrożyć w życie znowelizowaną ustawę z 13 września 1996 r. o utrzymaniu porządku i czystości w gminach i ta ustawa generować będzie dochody, ale będzie generować też wydatki. Ja sądzę, że w pierwszym okresie generować będzie przede wszystkim wydatki. My, jako regionalne izby obrachunkowe, nie będziemy mieli żadnych informacji o dochodach i wydatkach, jakie są związane z tą ustawą, ponieważ program BeSTi@ na razie tego nie widzi. To jest mój apel do Ministra Finansów, proszę znaleźć pieniądze i należałoby się zastanowić, co należy w tym programie zmienić, żebyśmy mogli w przyszłości Ministrowi Finansów podawać weryfikowalne dane.

To są, proszę państwa, wydaje się czasami drobne problemy, natomiast problemy, które nie pozwalają nam funkcjonować w takim zakresie, w jakim byśmy sobie życzyli i w takim zakresie, który świadczyłby o tym, że funkcjonujemy w dobrze zorganizowanym państwie. To tyle. Dziękuję bardzo.

Przewodniczący poseł Mariusz Błaszczak (PiS):

Bardzo dziękuję. To rzeczywiście nie brzmiało optymistycznie, ale realistycznie. Proszę państwa, informuję, że protokół z posiedzenia z załączonym zapisem jego przebiegu będzie do wglądu w sekretariatach komisji w Kancelarii Sejmu. Na tym zamykam posiedzenie. Dziękuję bardzo.